

Sustainable development als Staatszielbestimmung

Gastautor

2014-09-25T06:47:11

von [KATRIN ALLRAM](#)



Nachhaltige

Entwicklung (engl. sustainable development) ist zurzeit in aller Munde und mit einem weiteren aktuellen Begriff, dem des Umweltschutzes, eng verbunden. Grundsätzlich stammt der Begriff der Nachhaltigkeit aus der Forstwirtschaft und ist dort schon seit Beginn des 18. Jahrhunderts bekannt. Doch auch die Rechtswissenschaften setzen sich seit geraumer Zeit mit dem Thema auseinander. Infolge einer regen internationalen Diskussion gewann der Gedanke der Nachhaltigkeit an Popularität und fand auch als Staatszielbestimmung Eingang in die österreichische und deutsche Verfassungsordnung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Inwieweit sind diese allgemein gehaltenen Zielvorgaben allerdings geeignet, die angestrebten Schutzanliegen zu erreichen?

Die Entwicklung eines vielschichtigen Begriffs

Aufgrund der Erkenntnis, dass rein nationales Vorgehen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit nicht zielführend erscheint, wurde 1972 die erste weltweite UN-Umweltkonferenz in Stockholm abgehalten. Durch den [Brundtland-Report „Our common future“ 1987](#) wurde schließlich der Begriff der Nachhaltigkeit allgemein bekannt und passend wie folgt definiert: „Sustainable development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ In der daran anschließenden [UN-Konferenz von Rio 1992](#), auch „Erdgipfel“ genannt, wurde ein gemeinsames Vorgehen beschlossen, um den nachfolgenden Generationen eine lebenswerte Umwelt zu sichern. International beschäftigte man sich neben den Rio-Folgekonferenzen auch im Rahmen der EU mit dem Thema Nachhaltigkeit. So findet sich das Bekenntnis zur nachhaltigen

Entwicklung nicht nur in der EU-Nachhaltigkeitsstrategie, sondern auch im EUV und der EU-Grundrechtecharta ([Präambel](#), [Art. 3](#), [11](#), [21 EUV](#); [Präambel](#), [Art. 37 GRC](#)). Der Begriff Nachhaltigkeit wurde zunehmend vielschichtiger und internationaler. Generell ist zu erkennen, dass sich der rein naturbezogene Ansatz im Laufe der Zeit dahingehend weiterentwickelt hat, dass neben der Umwelt (Ökologie) als weitere Ziele Ökonomie und Soziales unter dem Überbegriff der Nachhaltigkeit angestrebt werden sollen. Dies brachte die Überlegung mit sich, dass Umweltschutz nicht allen sonstigen Interessen vorangestellt werden soll. Damit ist das so genannte Drei-Säulen-Modell angesprochen, welches einen Ausgleich zwischen diesen im Wesentlichen gleichberechtigten, aber zueinander in einem Spannungsverhältnis stehenden Interessen schaffen soll. Dieser Nachhaltigkeitsbegriff hat durch die rechtliche Konstruktion einer Staatsbestimmung Eingang in das österreichische und deutsche Verfassungsrecht gefunden.

Staatszielbestimmungen: Sinn und Zweck

Staatszielbestimmungen stellen rechtsverbindliche normative Regelungen dar, die sich an alle Staatsgewalten gleichermaßen richten (vgl. [Art. 20a GG](#)). Die Staatsorgane sind dadurch gewissermaßen in ihrem Handeln gebunden, wenngleich auch keine explizite Verpflichtung zum Tätigwerden vorgesehen ist. Durch die verfassungsmäßige Verankerung bestimmter Ziele sind die zuständigen Organe aber verpflichtet, den angestrebten Zustand herzustellen. Das „Ob“ eines Tätigwerdens ist somit (doch) durch die Verfassung in gewisser Weise vorgegeben. Staatszielbestimmungen haben folglich eine Doppelfunktion: Sie sind einerseits Determinante und andererseits Auftrag für die Gesetzgebung. In ihrer Ausgestaltung weisen Staatszielbestimmungen auch gewisse Ähnlichkeiten zu den klassischen Grundrechten auf. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, dass sie dem Einzelnen keine subjektiv einklagbaren Rechte gegenüber dem Staat gewähren. Eine Abgrenzung ist nicht immer leicht zu treffen. In diesem Zusammenhang taucht unweigerlich die Frage auf, worin denn dann der Wert einer solchen Bestimmung besteht. Neben ihrer Bedeutung als Zielvorgaben staatlichen Handelns dienen Staatszielbestimmungen vornehmlich als Abwägungsmaßstab bei der Grundrechtsinterpretation, bei Ermessensentscheidungen sowie im Rahmen der verfassungskonformen Interpretation. Dabei sind aber etwaige andere bestehende Staatsziele gleichberechtigt in die Abwägung miteinzubeziehen, was den Wert jeder einzelnen beeinträchtigt. Primär erfüllen Staatszielbestimmungen daher zumindest auch den Zweck, dem Verfassungsgesetzgeber das Gefühl zu vermitteln, etwas zur Erreichung der normierten Ziele getan zu haben. Um den Schutzanliegen vollends gerecht zu werden, wäre es jedoch zielführender, justiziable Alternativen vorzusehen.

Ein weitergehendes Lippenbekenntnis in Österreich?

Das [„Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung“](#) (BGBl I 2013/111) trat am 12.7.2013 in Kraft und löste das „Bundesverfassungsgesetz über den umfassenden Umweltschutz“ (BGBl I 1984/491) ab. Das bisherige Umweltschutz-BVG findet

allerdings in dem begrifflich erweiterten neuen BVG in § 3 einen inhaltsgleichen Niederschlag. Dem nunmehr geltenden Bundesverfassungsgesetz lag die Intention zugrunde, die im Wesentlichen auf einfachgesetzlicher Ebene bereits bestehenden Bestimmungen und das Bekenntnis der Republik zu den genannten Themen verfassungsrechtlich zu untermauern. Der materielle Inhalt des Gesetzes und die damit verfolgten Ziele sind im Grunde bereits aus dem (überaus langen) Titel herauszulesen. Während etwa Teile der Opposition das neue Gesetz als Lippenbekenntnis demaskierten, konterten die Regierungsparteien, dass Erstere genau das nun Geregelte lange Zeit forderten. Zudem war die inhaltliche Unbestimmtheit der Regelungen ein Streitpunkt. Allgemein wird Staatszielbestimmungen vielfach zum Vorwurf gemacht, sie seien zu unbestimmt und stünden daher im Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip (vgl. [Art. 18 Abs. 1 B-VG](#), [Art. 20 Abs. 3 GG](#)). Das Bestimmtheitserfordernis soll in erster Linie Schutz für die Normunterworfenen bieten, indem diese durch hinreichend bestimmte Normen staatliches Handeln vorhersehen und gegebenenfalls auch entsprechende Handlungen setzen können. Staatszielbestimmungen richten sich als objektive Normen aber an die Staatsorgane, sodass sie diesem Anspruch insofern nicht unbedingt gerecht werden müssen. In einer Verfassung sollen in der Regel nur die wesentlichen Grundsätze und Leitlinien niedergeschrieben werden. Für eine detaillierte Ausgestaltung iSd [Art. 18 B-VG](#) sind Materiengesetze vorgesehen. Besser wäre es, im Vorhinein abzuklären, was mit einer Regelung erreicht werden soll und ob die Verfassung der richtige Ort für die geplante Norm ist. Eine Staatszielbestimmung ist ihrer Struktur zufolge nun einmal nicht mehr als die verfassungsrechtliche Verankerung von Zielvorgaben.

Art. 20a GG – die äquivalente Unbestimmtheit in der deutschen Verfassung

Der Verankerung des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in der deutschen Verfassung ist eine lange Diskussion vorangegangen. Schließlich kam es am 15.11.1994, fast genau zehn Jahre nach der Normierung im B-VG, zur Einfügung des [Art. 20a im Grundgesetz](#). Dieser sieht im Großen und Ganzen ähnliche Zielsetzungen wie [das österreichische BVG über Nachhaltigkeit uA](#) vor, indem als Schutzgüter die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere angeführt werden. Durch den Passus „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ wird die Nachhaltigkeit mit Bezug auf den Menschen hervorgehoben. So liegt [Art. 20a GG](#), wie auch dem österreichischen BVG, ein antropozentrischer, im Gegensatz zum ökozentrischen, Ansatz zugrunde. Das bedeutet, kurz gesprochen, dass der Mensch und seine Wechselbeziehung mit der Natur im Fokus der Regelungen stehen. Ein subjektives Recht Einzelner kann daraus aber trotzdem nicht abgeleitet werden. Ob sich in Zukunft ein zentral auf den Menschen bezogener Ansatz aufrechterhalten lässt, wird sich zeigen, zumal Tier- und Umweltschützer vermehrt eine Adaption fordern.

Schlussfolgerung

Staatszielbestimmungen bewirken, dass die darin angeführten Ziele in Abwägungsentscheidungen berücksichtigt werden müssen und dass durch die

nationalen Gesetze ein bestimmtes Schutzniveau gewährleistet werden muss. Es stellt sich dabei allerdings die Frage, inwieweit der Handlungsauftrag an den Gesetzgeber letztendlich durchsetzbar ist. Was also passiert, wenn der Gesetzgeber eine gebotene Regelung iSd Staatszielbestimmung nicht vornimmt? Die gänzliche (verfassungswidrige) Untätigkeit kann nicht von den Verfassungsgerichten, sei es VfGH oder BVerfG, aufgegriffen oder gar substituiert werden. Beispielsweise könnte man den österreichischen Gesetzgeber nicht zur Einführung eines Verbots von Einwegplastiktaschen verpflichten, obgleich ein solches aufgrund von [§§ 1, 3 BVG über Nachhaltigkeit uA](#) geboten sein dürfte. Erst einheitliche, verpflichtende Vorgaben durch die EU können diesen letztlich zu einem Tätigwerden bewegen. Der Mehrwert durch die Staatszielbestimmung für das jeweilige Schutzgut bleibt demnach recht zweifelhaft.

